Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 8170909
Centre d'intérêt: 08

Amyot, Michel, 1943-.

L'utilisation des prévisions démographiques dans la prise de décisions / Michel Amyot ; [pour le] Ministère de l'éducation, Direction générale de la planification, Démographie scolaire. -- [Québec] : Le Ministère, 1976.
12 f. ; 28 cm. -- (Document hors série / Service de la démographie scolaire du Québec ; 10)

Notes (part. bibliographiques) au bas des p..

Cote Dewey: 312.8'09714/A531u Cote LC: HB/3530/.03

Descripteur(s): *Prévision *Démographie *Education *Décision

Texte d'une communication présentée à la section éducation du congrès de l'ACFAS (Sherbrooke, 13 mai 1976). L'auteur y fait ressortir les multiples possibilités, rarement exploitées dans le contexte québécois, de l'outil démographique; il souligne son importance lors de l'élaboration de politiques gouvernementales ou lors de l'allocation des budgets à des ministères comme celui de l'Education.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: ar

L'utilisation des prévisions démographiques dans la prise de décisions

Mai 1976

Michel Amyot

E D U Q 8170909

Ministère de l'Education
Direction générale de la planification

Démographie scolaire
Document Hors série no 10

L'utilisation des prévisions démographiques dans la prise de décisions

Mai 1970

Michel Amyot

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PLANIFICATION

DÉMOGRAPHIE SCOLAIRE
DOCUMENT HORS-SÉRIE NO 10

L'UTILISATION DES PRÉVISIONS DÉMOGRAPHIQUES DANS LA PRISE DE DÉCISIONS

Service de la démographie scolaire

MAI 1976

MICHEL AMYOT

L'utilisation des prévisions démographiques dans la prise de décisions[1]

On entend souvent dire que les travaux démographiques ne servent à rien ou, si l'on veut, que personne ne prend de décisions importantes à partir d'études ou, plus encore, à partir de prévisions démographiques.

Durant les prochaines minutes, j'aimerais par quelques exemples, apporter un démenti à ces énoncés négatifs et indiquer certaines orientations que devraient prendre les études démographiques au Québec afin qu'elles répondent mieux aux besoins de la société québécoise et qu'elles soient plus utilisées lors de la préparation des décisions par nos dirigeants tant au niveau national qu'aux niveaux municipal, régional et même industriel.

Les prévisions démographiques servent, on le sait, à faire connaître l'avenir d'une population, en nombre et en structure, suivant telle ou telle hypothèse. La plupart du temps les hypothèses portent sur les caractéristiques fondamentales de la population, à savoir: la mortalité et la fécondité, auxquelles on ajoutera des hypothèses sur la migration. Il s'ensuit des

---

(1) Communication présentée à la section Education du Congrès de l'A.C.F.A.S., Sherbrooke, 13 mai 1976.

prévisions de population, par sexe et par âge, pour un horizon d'une quinzaine d'années. Généralement, ces prévisions sont présentées pour des territoires très vastes, — les provinces par exemple — pour chacun des groupes d'âges quinquennaux et par bond de 5 ans.

Prévisions réalisées

Ces dernières années, les démographes du Québec ont surtout produit de telles prévisions. A Statistique Canada, au ministère des Affaires sociales, au B.S.Q. et à l'I.N.R.S., pour ne nommer que les principaux, ils ont préparé, à partir d'une méthodologie très semblable, des prévisions par sexe et par âge. Seules les prévisions de l'I.N.R.S. se distinguent des autres en ce qu'elles découpent le Québec en plus de 50 territoires. Parmi ces travaux seuls ceux de Statistique Canada sont publiés. Le retard dans la diffusion de ces prévisions est l'un des principaux problèmes rencontrés par les utilisateurs éventuels. La rentabilité de ces prévisions démographiques est donc affaiblie puisque, dans quelques mois, nous connaîtrons les résultats du recensement de 1976. Là où l'on rencontrera des différences tant soit peu importantes entre la réalité et les prévisions, les utilisateurs exigeront des corrections aux prévisions avant de fonder toute recommandation ou décision.

Si l'on exclut les prévisions de Statistique Canada concernant les ménages pour le Canada et les provinces, les prévisions préparées au ministère de l'Education et celles préparées au ministère des Affaires urbaines (non publiées), il n'y a eu à peu près aucune autre prévision préparée par les démographes du Québec et, en particulier, aucune prévision dite dérivée.

Bien qu'essentiel, cet ensemble de prévisions est nettement insuffisant dans une société qui cherche à s'entourer d'un maximum de garantie dans chacun des actes — surtout ceux qui ont des conséquences économiques — qu'elle pose.

Prévisions et prise de décisions: exemples

Presque toutes les décisions d'un gouvernement sont fonction d'une prévision de population — population totale ou sous-population, par exemple:

- les prévisions budgétaires des allocations familiales sont fonction du nombre d'enfants âgés de 0 à 18 ans;

- le nombre de logements à construire est fonction du nombre de ménages (dans ce cas-ci, les décisions relatives à une politique du logement s'appuient sur des prévisions globales, mais leur mise en application au niveau local doit être faite à partir de données plus précises, par municipalité par exemple);

- la construction de foyers d'accueil pour personnes âgées est fonction du nombre de personnes âgées, et parmi celles-ci, de celles qui désirent opter pour un tel type de logement (la même remarque que ci-dessus s'applique);

- le développement de centres commerciaux est fonction de l'évolution de la population d'une région donnée et de la structure de cette population;

- la construction d'écoles est fonction des prévisions de population d'âge scolaire du territoire à desservir;

- la décision de modifier ou de maintenir le statu quo en ce qui a trait au nombre d'élèves par classe dans les présentes négociations avec les enseignants est fortement liée à des impératifs démographiques. Il en est de même de la décision de diminuer le "ratio" élèves/maître.

Bref, le nombre de décisions qui sont prises et qui sont directement fonction de prévisions démographiques est considérable. Malheureusement, ces données démographiques sont trop peu souvent préparées par des démographes, car trop peu de travaux démographiques sont orientés vers d'autres domaines que ceux de la mortalité et de la fécondité. Ce sont ces travaux, — que certains rejettent trop rapidement vers la

paradémographie — qui permettront la réalisation de prévisions dites dérivées et par le fait même de prévisions "plus utilisables" dans la prise de décisions.

Avant d'aborder cette question des prévisions dérivées, j'aimerais fournir un certain nombre d'exemples tirés du vécu quotidien au ministère de l'Education — on m'excusera de cette fausse modestie, mais il faut bien tirer ces exemples du domaine que l'on connaît — et qui permettent de voir la relation qui peut s'établir entre un "décideur", ou un "planificateur" d'une part, et un démographe d'autre part.

On a tous entendu parler du sacro-saint P.P.B.S. et de son insertion dans la gestion gouvernementale. Ce nouveau mode de gestion oblige les gestionnaires à prévoir leurs besoins d'une façon beaucoup plus précise et à plus long terme. L'Education étant un ministère de services, ses besoins, du moins ses besoins financiers, dépendent bien sûr de la qualité des services offerts — on pourrait avoir 1 maître pour cinq élèves, 1 piscine olympique par école etc. — mais aussi du nombre de personnes auxquelles on destine ces services. Une première opération à laquelle le démographe est appelé à collaborer est l'allocation triennale qui consiste en la présentation au Conseil du Trésor, au début de juin de chaque année et par la suite au Conseil des Ministres, des princi-

pales orientations à moyen terme du ministère. Cette allocation triennale, comme son nom l'indique permet au Gouvernement d'allouer au M.E.Q. pour les trois prochaines années une partie du budget du Québec. Dans ce cadre, le démographe doit préparer des prévisions de clientèle pour chacune de ces trois années, et pour chacun des niveaux d'enseignement en distinguant les clientèles des écoles publiques de celles des écoles privées.

La revue de programme, qui vient opérationnaliser les orientations indiquées par le Conseil des Ministres et qui porte sur la première année du cycle triennal, nécessite également une révision et une précision plus grande des prévisions réalisées pour l'allocation triennale. Pour la revue de programme, les prévisions sont préparées pour chacune des régions administratives scolaires.

Par ailleurs, la préparation de plans quinquennaux, comme la préparation du plan quinquennal des immobilisations, est elle aussi fonction des prévisions de clientèles réalisées par les démographes. La réalisation du plan, c'est-à-dire l'autorisation d'une construction d'école se fait par le biais d'un comité formé d'ingénieurs, de pédagogues et de démographes. Ce dernier, en plus d'être membre à part entière du comité, donc de

participer pleinement à la formulation des recommandations, doit, pour toute demande d'immobilisation, préparer pour un horizon de 10 ans, les prévisions de clientèles à desservir par l'école qu'on projette de bâtir. Cette dimension "population" est fondamentale dans l'étude de toute demande en immobilisation.

L'application, l'évaluation et certaines modifications dans l'application de loi se font avec la collaboration de démographes. C'est le cas de la controversée Loi 22 qui est présentement l'objet d'importantes études concernant son impact sur les transferts linguistiques et les transferts de langue maternelle.

A ces exemples, il faudrait en ajouter une foule d'autres concernant à la fois les clientèles scolaires et les personnels de l'éducation. Ne nous méprenons pas cependant, le démographe ne prend pas de décision. Ce n'est pas son rôle. Ce rôle appartient à l'homme politique. Le démographe toutefois fournit des éléments permettant de faciliter ou d'éclairer la prise de décisions.

Les prévisions dérivées[1] : vide à combler

> "Les prévisions des techniciens sont les moins arbitraires surtout lorsque les phénomènes peuvent être prévus avec assez de précision... L'expérience montre que les administrations intéressées ne sont pas capables de faire de telles prévisions si elles n'ont pas de services spécialisés. Dans une telle situation les démographes les plus prudents ne peuvent se refuser à des prévisions qu'on ferait plus mal sans eux"(2).

Laissons au même Louis Henry le soin de préciser le domaine des prévisions démographiques:

> "Ce domaine est très étendu, plus même qu'on le pense couramment; il touche à la politique, à l'économie -- production et consommation —, il intéresse les caisses de retraite, l'urbanisme, la direction du personnel dans la fonction publique et les grandes entreprises; enfin les perspectives jouent un rôle dans l'analyse et la recherche en démographie"(3).

Avant d'en finir avec les citations, je voudrais rappeler ces quelques mots de Jean Bourgeois-Pichat qui, à son tour, souligne l'importance des prévisions dérivées:

---

(1) Par prévisions dérivées, on entend celles qui sont calculées à partir des prévisions par sexe et par âge, considérées comme prévisions principales. Par extension, on parlera de prévisions dérivées pour toutes prévisions de "sous-population".

(2) Henry Louis, Perspectives démographiques, I.N.E.D., 1964, p. 5.

(3) Henry Louis, op. cit. p. 6.

> "On s'est longtemps contenté de calculs très simples, tels que des perspectives de population par sexe et par âge. On s'est récemment engagé dans des perspectives plus utiles au planificateur et portant sur les ménages, les familles, la population scolaire, la population urbaine, etc. Mais ce n'est encore qu'un début et le champ d'activité est immense. Les calculateurs électroniques permettent d'ailleurs d'aborder des domaines où, sans eux, on renonçait jusqu'ici à s'engager. Ils permettent aussi de varier les hypothèses"(1).

Il faut bien reconnaître que cette importance des prévisions dérivées ne s'est pas traduite chez nous par une importance proportionnelle des travaux dans ces domaines. La multiplication des démographes n'a pas entraîné une multiplication comparable des secteurs d'études démographiques. Les importants domaines de: la population active, la famille et les ménages, les personnes âgées, l'habitation, la population urbaine, la démographie régionale, les milieux défavorisés, les groupes ethniques, l'immigration, n'ont pas été étudiés ou si peu et n'ont pas, par la force des choses, fait l'objet de prévisions tant à l'échelle du Québec (sauf pour les ménages, par Statistique Canada) qu'au niveau infranational. Ce dernier niveau, ne l'oublions pas, est le plus important en ce qui a trait aux prises de décisions concernant l'application et l'évaluation de politiques dans chacun des secteurs ci-haut mentionnés.

---

(1) Bourgeois-Pichat, Jean, La démographie. Coll. Idées, Paris 1970, p. 62.

Il faut bien reconnaître également que dans plusieurs de ces domaines il faudra que les démographes se pourvoient de nouveaux outils de travail — nouvelles méthodologies — et se rapprochent d'autres professionnels. Je pense en particulier au domaine des prévisions régionales et infrarégionales, où la méthode des composantes "ne fait souvent pas sérieux", notamment lorsqu'on travaille dans le contexte d'aménagement d'un territoire. Il faudra à ce moment-là faire appel davantage à la collaboration des économistes et des urbanistes — pour ne nommer que ceux-là — afin d'utiliser des techniques qui tiennent compte de la création de nouveaux emplois et de l'accroissement de la migration nette. Les techniques de simulation peuvent être des plus utiles.

En fait, ce domaine des prévisions dérivées est certainement plus difficile. On met souvent les pieds sur un terrain instable. Souvent, il faut faire appel à des méthodes de travail non conventionnelles, car la base statistique fait défaut. L'utilisation de telles méthodes demande une solide connaissance du domaine à traiter. Ces difficultés, inhérentes aux nouveaux secteurs d'études, devraient constituer un attrait supplémentaire pour la nouvelle génération de démographes.

Mais comment faire en sorte qu'ils s'intéressent à ces questions? C'est là un sujet des plus intéressants que je ne veux pas aborder ici. Il faudra très certainement y revenir, dans un premier temps au moyen du comité d'étude sur la formation démographique que l'A.D.Q.[1] a mis sur pied au cours de l'hiver '76 et par la suite dans une discussion ouverte, telle une table ronde.

Il est bien entendu que l'absence d'études démographiques dans la plupart des domaines qui ont "des résonnances sur la vie quotidienne des individus" — l'étude de la fécondité est la super-exception à cette règle — et qui font l'objet de prises de décisions quotidiennes par nos gouvernants, éloigne le démographe et la démographie de ces centres névralgiques. Il faudrait souligner cependant l'importance qu'a prise la démographie ou plutôt le démographe, en tant que professionnel polyvalent, dans les centres de santé communautaire. On n'a pas eu la chance de lire des travaux préparés par ces démographes, mais il y a tout lieu de croire qu'ils sont en voie de développer un nouveau champ d'application extrêmement intéressant pour la démographie et qui est très près de l'action quotidienne.

---

(1) Association des démographes du Québec.

En fait, l'absence ou le peu d'études démographiques dans ces secteurs névralgiques amène d'autres spécialistes à combler les vides. Il faut bien dire aussi, pour être réaliste, que le caractère concret des recherches et prévisions démographiques entraîne beaucoup de spécialistes des sciences humaines et de spécialistes de toute discipline à considérer qu'il ne faut pas être démographe pour faire de la démographie. Cette présence des "non-démographes" est tout particulièrement importante dans les domaines de la démographie appliquée — paradémographie — dont nous venons de parler. Peut-on les blâmer? Peut-on les blâmer de vouloir, par le biais des prévisions démographiques, avoir part aux prises de décisions? Certainement pas. Il reste que la démographie doit occuper ce terrain, qui est le sien, puisqu'il fait directement partie de ce que Yves Péron a nommé "l'étude du renouvellement des populations humaines, qui est l'originalité de la démographie"(1).

---

(1) Péron, Yves; Notes complémentaires sur les perspectives démographiques — note du cours dém. 331 — 1970/71, U. de M.

N.B.: Pour Péron une "étude démographique complète d'une collectivité s'organise ainsi autour de 3 thèmes majeurs:

a) Comment se renouvelle cette collectivité; et ce renouvellement est-il satisfaisant?

b) Pourquoi telle forme de renouvellement plutôt que telle autre?

c) Quelles sont les répercussions de cette forme de renouvellement sur la vie de la collectivité (examens des conséquences)?"
Ce dernier thème est propice aux prévisions dérivées.